

AANBEVELING (EU) 2020/1366 VAN DE COMMISSIE**van 23 september 2020****over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie****(Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De vluchtelingencrisis van 2015 bracht de zwakke plekken en lacunes van de Europese en nationale crisisbeheersystemen aan het licht, evenals een gebrek aan capaciteit en instrumenten bij de lidstaten die het meest onder druk stonden. De crisis heeft duidelijk gemaakt dat op diverse fronten tegelijk moet worden ingegrepen: in de derde landen van oorsprong, doorreis en/of bestemming, aan de buitengrenzen van de EU en in andere lidstaten onder druk.
- (2) Na de vluchtelingencrisis van 2015 namen de Unie en de lidstaten maatregelen op het vlak van beleid, wetgeving en operationele en financiële behoeften, teneinde het migratiebeheer duurzamer te maken. Die ongekende maatregelen op nationaal, internationaal en Europees vlak droegen jaar na jaar bij tot een gestage vermindering van het aantal irreguliere binnenkomsten; in 2019 werd het laagste niveau in zes jaar bereikt.
- (3) De toestand aan de buitengrenzen blijft echter zeer onstabiel en er moet meer worden gedaan om beter voorbereid te zijn op grootschalige migratiecrisissen. Bovendien kunnen migranten die ongeoorloofde bewegingen ondernemen en asielaanvragen indienen in verschillende lidstaten, de nationale asielsystemen zwaar belasten.
- (4) Om een noodtoestand te voorkomen zoals in 2015, toen ogenschijnlijk onbeheerste migratiestromen de EU binnenkwamen, en om de doeltreffende werking van nationale migratiesystemen te waarborgen, moet de tot dusver ontwikkelde operationele samenwerking geconsolideerd worden door een steunkader voor een gecoördineerder gebruik van de desbetreffende wetgeving op te zetten. Een dergelijk kader zou er aanzienlijk toe bijdragen dat de lidstaten en de Unie de nodige veerkracht opbouwen om elk soort migratiecrisis efficiënt het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast moet de migratiesituatie regelmatig worden gemonitord om beslissingen zo veel mogelijk te kunnen nemen op basis van een compleet situatiebeeld. Dat proces moet worden gestoeld op de ervaring die na de vluchtelingencrisis van 2015 op het gebied van monitoring van de migratiesituatie is opgedaan, onder meer met het uitbrengen van de verslagen inzake geïntegreerde situatiekennis en -analyse (Integrated Situational Awareness and Analysis, ISAA) naar aanleiding van de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR) die door de Raad is geactiveerd.
- (5) Om de veerkracht van de Unie en de lidstaten te versterken, zouden alle belanghebbenden, waaronder de lidstaten langs bilaterale weg, zich actief moeten blijven inzetten voor het voorkomen en oplossen van conflicten en elkaar moeten blijven waarschuwen voor een mogelijke crisis in een derde land die tot een migratiecrisis in de EU kan leiden. Alle desbetreffende EU-instrumenten moeten overeenkomstig hun rechtskader en hoofddoelstellingen worden benut om partnerlanden te steunen bij hun capaciteitsopbouw en bij de aanpak van dergelijke crisissen nog voor de gevolgen ervan de EU bereiken, en moeten tegelijk de beleidsdoelstellingen inzake migratie versterken.
- (6) Een doeltreffende operationele respons op een migratiecrisis hangt af van de paraatheid van de afzonderlijke lidstaten en hun vermogen om de vereiste uitrusting en middelen in te zetten, alsmede van een gecoördineerd optreden dat wordt ondersteund door de bestaande Uniestructuren. Ook moeten alle relevante actoren snel en doeltreffend samenwerken. Een doeltreffend en tijdig crisisbeheersmechanisme is derhalve afhankelijk van het bestaan van eerder opgezette crisissamenwerkingsprocedures waarin de rollen en verantwoordelijkheden van de belangrijkste actoren op nationaal en Unieniveau duidelijk zijn vastgelegd.
- (7) Er is nood aan een gestructureerd mechanisme voor migratiebeheer, met realtime monitoring, vroegtijdige waarschuwing en een gecentraliseerde en gecoördineerde respons van de EU, zodat indien nodig structuren, instrumenten, personeel en financiële middelen kunnen worden gemobiliseerd bij alle instellingen en agentschappen van de EU en in samenwerking met de lidstaten.

- (8) Krachtens Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ betreffende de Europese grens- en kustwacht delen het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de verantwoordelijkheid voor de toepassing van het geïntegreerd beheer van de Europese buitengrenzen. Nog volgens de verordening moet het situationeel bewustzijn worden verzekerd en moet het Europees geïntegreerd grensbeheer op geïntegreerde wijze worden gepland, inclusief noodplanning.
- (9) Dit moeten de leidende beginselen zijn van de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie: anticipatie, solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, coördinatie, tijdige respons en flexibele toewijzing van middelen.
- (10) De kerndoelstelling van de blauwdruk is enerzijds het situationeel bewustzijn en een betere paraatheid, en anderzijds een doeltreffende governance en een tijdige respons te verzekeren.
- (11) De blauwdruk moet een operationeel kader bieden voor het monitoren van en anticiperen op migratiestromen en migratiesituaties, de opbouw van veerkracht en de organisatie van een gecoördineerde respons op een migratiecrisis. Die doelstellingen zijn een afspiegeling van de twee belangrijkste fasen van de blauwdruk: monitoring en paraatheid enerzijds en crisisbeheer anderzijds.
- (12) Voor de toepassing van de blauwdruk moet een migratiecrisis worden gedefinieerd als elke situatie of ontwikkeling binnen de EU of in een derde land die gevolgen heeft voor en een specifieke druk legt op het asiel-, migratie- of grensbeheersysteem van een lidstaat, of die daartoe in staat is. Dit omvat en gaat verder dan de omstandigheden als gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van het voorstel voor een verordening betreffende crisis- en overmachtssituaties op het gebied van migratie en asiel of de omstandigheden als gedefinieerd in artikel 2, onder w), van het voorstel voor een verordening betreffende asiel en migratiebeheer.
- (13) De blauwdruk is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op de bestaande EU-mechanismen voor crisisbeheer, met name het Uniemechanisme voor civiele bescherming met inbegrip van het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC), de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR) van de Raad, Argus van de Commissie en het crisisresponsmechanisme van de EDEO, die kunnen worden geactiveerd als aanvulling op of na de activering van de blauwdruk in de crisisbeheerfase. De blauwdruk heeft tot doel de interactie en de samenwerking tussen die algemene crisismechanismen te ondersteunen door te verzekeren dat zij actuele informatie over de crisissituatie ontvangen.
- (14) De blauwdruk bouwt verder op de bestaande relevante wetgeving, maar is ook zodanig opgesteld dat hij de toepassing ondersteunt van de nieuwe door de Commissie voorgestelde instrumenten, waaronder een verordening betreffende asiel en migratiebeheer en een verordening betreffende crisis- en overmachtssituaties op het vlak van migratie en asiel.
- (15) In de fase van monitoring en paraatheid moet de blauwdruk voorzien in een aantal stappen om een actueel situationeel bewustzijn en vroegtijdige waarschuwingen en prognoses te verzekeren, en moet hij ook bijdragen tot de opstelling van het jaarlijkse migratiebeheersverslag van de Commissie, overeenkomstig artikel 6 van het voorstel voor een verordening betreffende asiel en migratiebeheer. Dankzij het situationeel bewustzijn dat door de blauwdruk wordt verschaft, kan onder meer het voorzitterschap van de Raad de huidige activering van de IPCR voor de migratiecrisis stapsgewijs afbouwen. In de fase van crisisbeheer moet de blauwdruk waarborgen dat alle actoren beschikken over actuele en alomvattende informatie over de migratiesituatie, zodat zij tijdig beslissingen kunnen nemen waarvan de uitvoering naar behoren wordt gemonitord en gecoördineerd.
- (16) Om de blauwdruk in realiteit om te zetten, zouden de lidstaten, de Raad, de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (ODEO), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Europees Agentschap voor rechtshandhaving (Europol), het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) en het Bureau voor de grondrechten (FRA) moeten samenwerken in een EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (het “netwerk”). De belangrijkste doelstelling van het netwerk is de adequate uitwisseling te verzekeren van belangrijke informatie voor de twee fasen van de blauwdruk.
- (17) Het netwerk moet het monitoren van en het anticiperen op migratiestromen ondersteunen, de veerkracht versterken en de technische coördinatie van de crisisrespons verbeteren, waarbij de geldende wetgeving ten volle wordt geëerbiedigd en de bestaande instrumenten worden benut en aangevuld.

⁽¹⁾ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

- (18) De betrokken derde landen van oorsprong, doorreis en/of bestemming moeten indien mogelijk eveneens op ad-hocbasis worden betrokken bij de werking van de blauwdruk. Die betrokkenheid moet bijdragen tot de efficiënte uitwisseling van informatie alsmede tot acties die bevorderlijk zijn voor een passend situationeel bewustzijn inzake migratie in die landen en voor de respons van deze landen op mogelijke crisissen,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. Om bij te dragen tot een efficiënter migratiebeheer door het monitoren van en het anticiperen op migratiestromen, het opbouwen van veerkracht en paraatheid en het organiseren van een respons op een migratiecrisis, zouden de lidstaten, de Raad, de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (ODEO), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Europees Agentschap voor rechtshandhaving (Europol), het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) en het Bureau voor de grondrechten (FRA) moeten samenwerken binnen het kader van de **“blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie”**.
2. Om de uitvoering van de blauwdruk te ondersteunen, zouden de actoren moeten samenwerken binnen een EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (het **“netwerk”**).
3. De actoren die het netwerk vormen, zouden de adequate uitwisseling moeten verzekeren van belangrijke informatie voor de twee fasen van de blauwdruk, in volledige overeenstemming met de wettelijke bepalingen betreffende hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
4. Tijdens de **eerste fase** van de blauwdruk, die continu actief moet zijn en moet worden voortgezet tijdens de tweede fase, zouden de actoren tijdige en adequate informatie moeten verschaffen om voor een actueel situationeel bewustzijn inzake migratie en voor vroegtijdige waarschuwingen en prognoses te zorgen, alsmede de veerkracht moeten versterken om elk soort migratiecrisis het hoofd te kunnen bieden. De **tweede fase** moet toepasbaar zijn op elke situatie of ontwikkeling die zich binnen de EU of in een derde land voordoet en die gevolgen heeft voor en een specifieke druk legt op het asiel-, migratie- of grensbeheerssysteem van een lidstaat, of daartoe in staat is. De tweede fase omvat en gaat verder dan de omstandigheden als gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van het voorstel voor een verordening betreffende crisis- en overmachtssituaties op het gebied van migratie en asiel of de omstandigheden als gedefinieerd in artikel 2, onder w), van het voorstel voor een verordening betreffende asiel en migratiebeheer.
5. Het netwerk moet **uitvoeringsrichtsnoeren** opstellen teneinde een efficiënte doorstroming tussen de respectieve nationale en Europese crisisbeheerssystemen te verzekeren van informatie die belangrijk is voor de werking van de blauwdruk.
6. De lidstaten, de Raad, de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (ODEO), het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), het Europees Agentschap voor rechtshandhaving (Europol), het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) en het Bureau voor de grondrechten (FRA) zouden een contactpunt voor de **operationalisering van het netwerk** moeten aanwijzen.
7. Die contactpunten zouden regelmatig informatie moeten uitwisselen, met name om de Commissie te ondersteunen bij het uitbrengen van periodieke **migratiebeheersverslagen**, zoals bepaald in artikel 6, lid 4, en situationele verslagen, zoals bepaald in artikel 6, lid 6, van het voorstel voor een verordening betreffende asiel en migratiebeheer.
8. Overeenkomstig de bevindingen in de migratiebeheersverslagen en situationele verslagen zouden de lidstaten de **nodige te nemen maatregelen moeten bespreken**. Die besprekingen moeten op technisch, strategisch en zo nodig politiek niveau worden gevoerd in de betrokken voorbereidende instanties van de Raad of in de Raad.
9. De Commissie zou, in overeenstemming met een lidstaat die met een **migratiecrisissituatie** als bedoeld in overweging 4 wordt geconfronteerd, de andere contactpunten in het netwerk op de hoogte moeten brengen van de situatie teneinde de **crisissfase** van de blauwdruk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie **te activeren**. Het contactpunt van de getroffen lidstaat zou het contactpunt van de Commissie onmiddellijk de nodige, in de bijlage gespecificeerde informatie moeten verstrekken.
10. In een dergelijke crisissituatie zouden de contactpunten de Commissie moeten ondersteunen door de nodige informatie en het nodige advies te verstrekken en de crisisresponsmaatregelen te coördineren.

11. Binnen het netwerk moet informatie worden uitgewisseld via de beschikbare informatiekkanalen, waaronder, indien mogelijk, het **IPCR-platform** met zijn specifieke functionaliteiten, en in overeenstemming met de uitvoeringsrichtsnoeren als bedoeld in overweging 5.
12. De twee fasen van de blauwdruk moeten verlopen volgens de governance en de workflow als uiteengezet in de bijlage.

Gedaan te Brussel, 23 september 2020.

Voor de Commissie
Ylva JOHANSSON
Lid van de Commissie

BIJLAGE

In deze bijlage worden de beginselen en de belangrijkste actoren van de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie beschreven en worden de twee functionele fasen daarvan uitvoerig behandeld.

1. BEGINSLEN EN ACTOREN IN DE TWEE FASEN

Beginselen

In het kader van de blauwdruk worden de nodige maatregelen vastgesteld en verantwoordelijkheden toegewezen aan de respectieve actoren. Dit moet gebeuren in overeenstemming met de volgende **beginselen**:

- i) **anticipatie**: de migratiesituatie moet regelmatig worden gemonitord en besluiten moeten worden genomen op basis van een volledig en gecoördineerd situatiebeeld; daarbij moeten preventiedoeleinden vooropstaan;
- ii) **coördinatie**: bij de respons op de crisis moet in het kader van een gecoördineerde en alomvattende aanpak door alle betrokken actoren gebruik worden gemaakt van maatregelen op alle relevante interne en externe beleidsterreinen;
- iii) **tijdige respons**: er moeten zo snel mogelijk maatregelen worden genomen om te voorkomen dat een situatie escaleert;
- iv) **flexibele toewijzing van middelen**: er moeten snel middelen worden gemobiliseerd door optimaal gebruik te maken van de flexibiliteit van de relevante actoren, overeenkomstig de mogelijkheden van de verschillende financieringsinstrumenten;
- v) **solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid** als omschreven in artikel 5 van het voorstel voor een verordening inzake asiel en migratiebeheer.

Actoren

Bij de uitvoering van de twee fasen van de blauwdruk zijn de **volgende actoren** betrokken:

- lidstaten en hun verbindingsofficieren;
- Raad;
- Europese Commissie, met inbegrip van het personeel dat in het veld en in de EU-delegaties werkzaam is en de Europese migratieverbindingfunctionarissen;
- Europese Dienst voor extern optreden, met inbegrip van de EU-delegaties, relevante missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid;
- EU-agentschappen (EASO, Frontex, Europol, eu-LISA en FRA), met inbegrip van hun verbindingfunctionarissen.

2. FASE VAN MONITORING EN PARAATHEID (FASE 1)

a) Doel

In de fase van monitoring en paraatheid heeft de blauwdruk ten doel een krachtiger gecoördineerd gebruik van de bestaande wetgeving te ondersteunen door het gemeenschappelijk situationeel bewustzijn en de uitwisseling van de daarvoor vereiste kennis door alle betrokken actoren te versterken, door een systeem voor vroegtijdige waarschuwing/prognoses op EU-niveau te ontwikkelen en door de ontwikkeling te ondersteunen van de veerkracht die in lidstaten nodig is om elke soort migratiecrisis doeltreffend te kunnen aanpakken.

In de eerste fase van het mechanisme wordt de verwezenlijking van volgende kerndoelen nagestreefd:

- **delen van situationeel bewustzijn en vroegtijdige waarschuwing/prognose**. Als alle belanghebbenden tijdig voldoende op de hoogte zijn van gebeurtenissen en nieuwe trends, moet het mogelijk zijn de situatie te monitoren en goed voorbereid te zijn op het moment dat een gecoördineerde respons nodig is. Als zich nieuwe problematische en kritieke situaties aandienen, moet daarop tijdig worden geanticipeerd. Alle actoren moeten informatie en aanwijzingen invoeren in een op EU-niveau te ontwikkelen systeem voor vroegtijdige waarschuwing en prognoses. De ontwikkeling van een dergelijk systeem moet door de Commissie worden gecoördineerd en voortbouwen op de reeds beschikbare en eventuele nieuwe instrumenten;
- **ondersteunen van de ontwikkeling van veerkracht**. Een gezamenlijk begrip van de situatie, de achterliggende factoren en de prognose moet de lidstaten helpen hun capaciteit op te bouwen voor het geval zich opnieuw een migratiecrisis voordoet.

b) Governance

De **Commissie moet, zo nodig in samenwerking met de EDEO**, een leidende rol spelen in de fase van monitoring en paraatheid en daarbij gebruikmaken van al haar troeven, waaronder de Europese migratieverbindingsfunctionarissen, het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC) en de beschikbare financiering, overeenkomstig de betrokken mandaten, doelstellingen en procedures. De Commissie moet het netwerk leiden en het secretariaat ervan verzorgen, de informatie verzamelen, de nodige verslagen uitbrengen en de door de betrokken actoren uit te voeren maatregelen monitoren.

De **lidstaten, EU-agentschappen en andere actoren** moeten de Commissie daarbij ondersteunen, met name door tijdig nauwkeurige informatie, analyses en prognoses te verstrekken, alsook een beoordeling van hun paraatheid en noodplanning.

De nodige besprekingen op technisch, strategisch en zo nodig beleidsniveau die tot maatregelen in de lidstaten nopen, moeten worden gevoerd in het kader van de **voorbereidende instanties van de Raad** op basis van de bevindingen in de Commissieverslagen die in deze fase van de blauwdruk worden uitgebracht.

In situaties waarin de Raad besluit om operationele conclusies en aanbevelingen vast te stellen, moet **het netwerk** de uitvoering daarvan ondersteunen door de relevante informatie uit te wisselen.

c) Workflow

Delen van situationeel bewustzijn en vroegtijdige waarschuwing/prognose

De Commissie moet geregeld, en ten minste eenmaal per kwartaal, een **vergadering of videoconferentie van het netwerk** beleggen. De frequentie van die contacten moet afhangen van de ernst van de migratiesituatie en van de kwesties die zijn vastgesteld door het monitoren van migratie en noodsituaties.

Voor zover dit relevant en haalbaar is, moeten vertegenwoordigers van de **belangrijkste derde landen van herkomst, doorreis en/of bestemming**, alsook vertegenwoordigers van **belangrijke internationale partners en belanghebbenden** op ad-hocbasis worden uitgenodigd voor besprekingen van het netwerk over een specifieke migratieroute. Zo kan er tijdig en regelmatig informatie worden uitgewisseld over de migratiestromen, smokkelactiviteiten en andere factoren (waaronder geopolitieke, gezondheids-, milieu-, klimaat-, demografische en andere sociaal-economische factoren) die gevolgen hebben voor het asiel-, migratie- en grensbeleid van de EU. Over de specifieke invulling van deze bijdrage moet met de betrokken landen worden overlegd via de respectieve EU-delegaties en in nauwe samenwerking met de EDEO.

Paraatheid moet een belangrijk onderdeel zijn van de migratiedialogen met derde landen, met name in de nabuurschap van de EU, en gericht zijn op het tot stand brengen van communicatiekanalen en het in kaart brengen van lokale actoren. Zo kan bij een crisis contact worden opgenomen met de juiste actor.

De Commissie moet zo mogelijk in samenwerking met de EDEO op ad-hocbasis **per migratieroute specifieke videoconferenties beleggen met de belangrijkste derde landen** van herkomst, doorreis en/of bestemming en de videoconferenties die in dit verband al worden gehouden, versterken. Aan dergelijke videoconferenties moet worden deelgenomen door alle andere belanghebbenden die gevolgen ondervinden van of duidelijk te maken hebben met de migratiebewegingen op een bepaalde migratieroute. De structuur van de videoconferentie moet aanzetten tot gedegen debatten, die in nauwe samenwerking met de EU-delegaties en ten behoeve van alle deelnemers worden gevoerd.

Alle **contactpunten** van het netwerk moeten informatie verstrekken om bij te dragen aan het noodzakelijke situatiebeeld. Het te delen situationeel bewustzijn betreft migratiestromen, opvang-, asiel- en grensbeheersystemen, relevante nationale ontwikkelingen op het gebied van migratie in de lidstaten en derde landen, vroege waarschuwingen/prognoses, alsook samenwerking met derde landen. Voor een gemeenschappelijk situatiebeeld op EU-niveau moeten alle contactpunten informatie over uitdagingen, tekortkomingen en responsacties delen. De precieze werking van het netwerk moet nader worden voorgeschreven in de operationele standaardprocedures.

Het netwerk moet ten volle gebruikmaken van de beschikbare communicatiekanalen en -platforms, zoals, voor zover mogelijk, het platform voor de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (**IPCR-platform**) met zijn specifieke functies. Als de beschikbare instrumenten niet toereikend zijn, zal de Commissie overwegen haar bestaande platforms te verbeteren of een speciaal **beveiligd webplatform** op te zetten voor een snelle uitwisseling van informatie binnen het netwerk.

Op basis van deze bijdragen moet de Commissie situatiekennis- en analyseverslagen inzake migratie uitbrengen. De frequentie van deze **MISAA**-verslagen (Migration Situational Awareness and Analysis) moet tijdens de monitoring- en paraatheidsfase worden vastgesteld door het netwerk. Een MISAA-verslag moet gestoeld zijn op het model en de methodologie van de verslagen inzake geïntegreerde situatiekennis en -analyse (Integrated Situational Awareness and Analysis — ISAA) die momenteel worden uitgebracht. Het ISAA-verslag is ontwikkeld toen het crisisresponsmechanisme (IPCR) werd geactiveerd in verband met de vluchtelingencrisis van 2015. Wanneer het voorzitterschap dit mechanisme deactiveert, komt het MISAA-verslag in de plaats van het ISAA-verslag. Zo mogelijk moeten de actoren ook informatie uitwisselen die zij ontvangen van bronnen buiten de EU, zoals derde landen en internationale partners. Het MISAA-verslag moet trends inventariseren en eventueel vroegtijdige waarschuwingen/prognoses in verband met stromen bevatten, op grond waarvan alle actoren kunnen worden gewaarschuwd en corrigerende maatregelen kunnen nemen. Het MISAA-verslag moet uitsluitend met de actoren worden gedeeld via het IPCR-platform, geheel in overeenstemming met de toegangsregels van dit platform. Ook het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties speelt hierbij een rol.

De lidstaten zouden moeten **overleggen over de nodige maatregelen** en de conclusies vastgesteld in het MISAA-verslag. De lidstaten zouden besprekingen moeten voeren op technisch, strategisch en zo nodig politiek niveau, binnen de respectieve voorbereidende instanties van de Raad of op zittingen van de Raad. De Raad kan operationele conclusies en aanbevelingen opstellen, waaraan de relevante actoren met steun van het netwerk gevolg moeten geven.

Ondersteuning bij de ontwikkeling van veerkracht

Voortbouwend op de migratiebeheersverslagen en nationale strategieën als bedoeld in artikel 6, leden 4 en 6, van het voorstel voor een verordening inzake asiel en migratiebeheer, moet ter verbetering van de veerkracht van het algehele migratiebeheer van de EU een **noodcyclus migratie** worden opgezet.

Conform artikel 6, lid 3, van het voorstel voor een verordening inzake asiel en migratiebeheer moeten de lidstaten beschikken over nationale strategieën om ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit is voor doeltreffend asiel- en migratiebeheer. Daarin moet onder meer staan hoe de lidstaten toepassing geven aan de in die verordening vervatte beginselen en de wettelijke verplichtingen die daar op nationaal niveau uit voortvloeien. Die strategieën moeten nationale noodplannen bevatten en rekening houden met de noodplannen uit hoofde van de relevante wetgeving, waaronder artikel 8, lid 6, artikel 9, leden 3, 5 en 6, van Verordening (EU) 2019/1896 (Europees grens- en kustwachtagentschap) en met de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer als vastgesteld bij die verordening.

De **EU-agentschappen** moeten hun capaciteiten en noodplannen melden aan de Commissie en haar ook andere verslagen bezorgen die zij in dit verband kan gebruiken.

De **EDEO** moet informatie verstrekken over de externe aspecten van migratie en over zijn samenwerkingsacties met derde landen van herkomst, doorreis en/of bestemming.

Derde landen moeten de mogelijkheid krijgen om hun eigen migratiestrategieën en noodplannen op vrijwillige basis te delen met de Commissie of het netwerk.

Op basis van bovenstaande informatie en overeenkomstig artikel 6, lid 4, van het voorstel voor een verordening inzake asiel en migratiebeheer, zal de Commissie jaarlijks een migratiebeheersverslag presenteren over de waarschijnlijke ontwikkeling van de migratiesituatie en de paraatheid van de Unie en de lidstaten.

De lidstaten moeten de bevindingen uit de jaarlijkse migratiebeheersverslagen van de Commissie in de geëigende fora bespreken.

De Commissie moet met steun van de andere actoren uit het netwerk een kader in het leven roepen voor het monitoren van de follow-up van de **bevindingen** uit de jaarlijkse migratiebeheersverslagen. In de daaropvolgende jaarlijkse rapportagecyclus moet zij ingaan op de geboekte vooruitgang en de stand van zaken.

3. FASE VAN MIGRATIECRISISBEHEER (FASE 2)

a) Doel

De blauwdruk heeft in de fase van migratiecrisisbeheer ten **doel** ondersteuning te verlenen met het oog op een snelle, doeltreffende en gecoördineerde EU-respons op een migratiecrisis door aan de besluitvormers binnen de EU tijdig actuele informatie te verstrekken over de zich ontwikkelende operationele situatie en door ondersteuning te verlenen op het gebied van monitoring, praktische coördinatie en communicatie op technisch niveau tussen alle actoren.

b) Governance

Zolang de algemene **EU-crisismechanismen** (het Uniemechanisme voor civiele bescherming, de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons, Argus en het crisisresponsmechanisme) in de crisisbeheersfase van de blauwdruk niet zijn geactiveerd, wordt voor de toepassing van de blauwdruk en de verwezenlijking van de doelstelling ervan uitsluitend gebruikgemaakt van het kader van de blauwdruk zelf, met inbegrip van het netwerk en het rapportage-mechanisme.

Wanneer de **algemene EU-crisismechanismen** eenmaal zijn geactiveerd, overeenkomstig de respectieve procedures en doelstellingen, moet de rol van het algemene crisisbeheer worden gewaarborgd, met inbegrip van de nodige onderlinge coördinatie.

In fase 2 worden de activiteiten van fase 1 geïntensiveerd.

Het **netwerk**, dat wordt geactiveerd en geleid door de Commissie, moet het werk van de drie algemene EU-crisismechanismen ondersteunen. De ondersteuning moet er met name op zijn gericht te voorzien in het situationeel bewustzijn dat nodig is voor besprekingen en besluiten in het kader van die mechanismen en op het volgen van de uitvoering die de relevante actoren daaraan geven. Daartoe moet het netwerk regelmatig een videoconferentie beleggen, alle operationele aspecten van in het kader van de algemene EU-crisismechanismen genomen besluiten bespreken en feedback geven aan die mechanismen.

Als er een beroep wordt gedaan op de **crisisbeheerscentra van de lidstaten**, moeten deze een adequate verbinding met de algemene EU-crisismechanismen, waaronder het Uniemechanisme voor civiele bescherming en het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties, waarborgen en de activiteit van hun respectieve contactpunt in het netwerk ondersteunen overeenkomstig de in aanbeveling 5 genoemde richtsnoeren.

Ter aanvulling van de **vergaderingen die in de Raad worden gehouden** op grond van de IPCR-regels, kunnen zo nodig ook aanvullende besprekingen in het kader van de relevante voorbereidende instanties van de Raad of in de Raad zelf plaatsvinden op basis van de bevindingen uit de situatieverslagen van de Commissie.

Elke actor moet de nodige maatregelen nemen, waaronder de maatregelen die hieronder worden vermeld als onderdeel van het onder d) genoemde instrumentarium.

c) Workflow

1. De crisisbeheersfase van de blauwdruk kan worden ingeluid door de Commissie, in overleg met een lidstaat die te maken krijgt met een crisissituatie op het gebied van migratie, als bedoeld in aanbeveling 4.
2. Het **contactpunt** van de Commissie moet de andere contactpunten binnen het netwerk (EU-voorzitterschap, lidstaten, Raad, EDEO, EU-agentschappen) in kennis stellen van het besluit de crisisbeheersfase van de blauwdruk te laten ingaan.
3. De Commissie zal het **netwerk** onmiddellijk volledig **activeren** in 24/7-modus en een **spoedvergadering/-videoconferentie** van het netwerk beleggen om op technisch niveau:
 - a) informatie over de situatie uit te wisselen;
 - b) opties voor een snelle, doeltreffende en doelmatige respons te analyseren;
 - c) boodschappen voor publiekscommunicatie te coördineren, conform de bestaande structuren;
 - d) de praktische ondersteuning te coördineren.
4. De betrokken lidstaat zou zijn **eigen noodmaatregelen** moeten **activeren** en een eerste behoefteanalyse moeten maken die onmiddellijk met de Commissie en de andere leden van het netwerk zou moeten worden gedeeld. Deze eerste analyse moet betrekking hebben op de volgende informatie:
 - a) de situatie ter plaatse, de belangrijkste drijvende factoren en de prognose met onder meer de mogelijke gevolgen;
 - b) de beschikbare materiële, operationele en financiële capaciteiten;
 - c) de uitvoering van de noodmaatregelen;
 - d) de materiële, operationele en financiële behoeften die de relevante actoren, waaronder de lidstaten of EU-agentschappen, moeten vervullen.

5. Op basis van de via het netwerk verzamelde informatie moet de Commissie het netwerk informeren en met name voorzien van:
 - a) een overzicht van de situatie, met inbegrip van een prognose en mogelijke gevolgen, en zo mogelijk informatie van en over relevante derde landen;
 - b) de huidige capaciteit van de lidstaten en de derde lidstaten van herkomst, doorreis en/of bestemming die gevolgen ondervinden van de crisis, en de beschikbare capaciteit van de EU en van andere lidstaten om de crisis aan te pakken;
 - c) huidig niveau van bijstand van de EU en de lidstaten;
 - d) een analyse van de lacunes en behoeften;
 - e) mogelijke actie van de instellingen, organen, agentschappen en lidstaten van de EU op grond van onderstaand instrumentarium.

Als een lidstaat een gemotiveerd verzoek indient op grond van artikel 2, lid 1, of artikel 6, lid 1, van het voorstel voor een verordening betreffende crisis- en overmachtssituaties op het gebied van migratie en asiel, kan de via het netwerk verzamelde informatie de analyse en acties van de Commissie ondersteunen, overeenkomstig de artikelen 2 en 6 van dat voorstel.

Als de Commissie een migratiesituatie in een lidstaat beoordeelt op grond van artikel 47 van het voorstel voor een verordening inzake asiel en migratiebeheer, kan de via het netwerk verzamelde informatie het verslag over migratiedruk van de Commissie ondersteunen, overeenkomstig artikel 48 van dat voorstel.

Wat betreft de bijstand inzake civiele bescherming, moet de coördinatie tussen de lidstaten worden gewaarborgd via het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties.

6. Het voorzitterschap van de Raad kan overwegen of er een **buitengewone Raadszitting** moet worden belegd.
7. Wanneer de algemene EU-crisisbeheerssystemen zijn geactiveerd, zal het netwerk in het kader van de betrokken werkzaamheden in situationeel bewustzijn voorzien en informatie uitwisselen die nodig is voor de technische monitoring van de uitvoering van de nodige acties, overeenkomstig de afspraken in het kader van die systemen.
8. De **coördinatie in de lidstaten** zou moeten worden gewaarborgd via de relevante nationale crisisbeheersmechanismen voor migratie, waarbij alle relevante nationale actoren betrokken zouden moeten zijn. Een en ander moet volledig in overeenstemming zijn met de uitvoering van de blauwdruk en de algehele coördinatie moet worden vervuld door het IPCR.
9. Ingeval het Uniemechanisme voor civiele bescherming wordt geactiveerd, moet het **Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC)** van de Commissie de snelle inzet van noodhulp aan de verzoekende lidstaten ondersteunen en fungeren als een coördinatiehub voor bijstand op het gebied van civiele bescherming tussen alle EU-lidstaten en deelnemende staten. **Er moet een 24/7-verbinding** tussen de betrokken diensten van de Commissie **tot stand worden gebracht**.
10. Indien nodig en mogelijk, moet een **versterkt mechanisme voor monitoring in derde landen** worden opgezet, waarbij verbindingsfunctionarissen van alle actoren kunnen worden uitgezonden naar of ingezet in de belangrijkste landen van herkomst, doorreis en/of bestemming.
11. Naargelang de behoeften moeten **andere sectorale crisismechanismen en -instrumenten** worden geactiveerd. Daarvoor is het onderstaande instrumentarium beschikbaar.
12. Het **netwerk** moet gedurende de hele crisis 24 uren per dag, zeven dagen per week, volledig actief zijn.
13. Als het IPCR wordt geactiveerd, verloopt de gewone migratiemonitoring via **ISAA-verslagen**, die de MISAA-verslagen vervangen zolang het mechanisme in werking is. Als het IPCR niet wordt geactiveerd, blijven de **MISAA-verslagen**, die de Commissie in de eerste fase van de blauwdruk uitbrengt, verschijnen op basis van de via het netwerk verzamelde input van de relevante actoren.
14. De MISAA/ISAA-verslagen die de Commissie in deze fase van de blauwdruk uitbrengt, moeten worden besproken door de voorbereidende instanties van de Raad of door de Raad zelf.

15. De Commissie kan de crisisbeheersfase van de blauwdruk op eigen initiatief of op verzoek van een of meer lidstaten **stopzetten** wanneer de situatie die de crisis heeft veroorzaakt, niet meer aan de orde is of geacht wordt onder controle te zijn.
16. Om de kennis en paraatheid van alle relevante personeelsleden te verbeteren, moet de Commissie samen met de Raad, de EDEO en de EU-agentschappen **maatopleidingen** organiseren over de procedures en instrumenten die worden gebruikt in crisissituaties op het gebied van migratie.
17. Alle actoren moeten hun respons op migratiecrises **regelmatig** op nationaal en Europees niveau **oefenen** en de huidige blauwdruk zo nodig herzien in het licht van de opgedane ervaring.

d) Instrumentarium

De onderstaande maatregelen vormen het instrumentarium waarmee conform de betrokken wetgeving dient te worden opgetreden bij een migratiecrisis.

Maatregelen in de landen van herkomst, doorvoer en/of bestemming

- Naast de lopende samenwerking met niet-EU-partners zorgt de Commissie samen met de EDEO, de delegaties van de EU en de lidstaten voor coördinatie met de belangrijkste derde landen van herkomst, doorreis en/of bestemming, waarbij bijzondere aandacht zou moeten worden besteed aan de buurlanden van de EU. Deze moeten worden ondersteund om hun opvangcapaciteiten verder te verbeteren en de migratiestromen beter te beheren door met name de grenzen te beschermen, migrantensmokkel te bestrijden en de samenwerking inzake terugkeer te versterken.
- De Commissie zorgt in samenwerking met de lidstaten en de EDEO voor aanvullende veilige corridors en regelingen voor hervestiging in derde landen van herkomst, doorreis en/of bestemming.
- De Commissie werkt samen met en zorgt voor synergieën tussen de belangrijkste internationale organisaties (met name de UNHCR en de IOM) en belangrijke ngo's om te komen tot een passende aanvullende toepassing van maatregelen in het betrokken land van herkomst, doorreis en/of bestemming.
- Op basis van de vastgestelde behoeften herziert en activeert de Commissie de middelen die beschikbaar zijn uit hoofde van alle relevante (interne en externe) financieringsinstrumenten, met inbegrip van de eventuele noodcomponenten, overeenkomstig de betrokken rechtskaders en doelstellingen. Coherentie tussen instrumenten is van cruciaal belang voor het omgaan met aanhoudende migratiedruk.
- In uitzonderlijke omstandigheden, als de bovengenoemde financiering niet toereikend is, gaat de Commissie na of er aanvullende middelen op basis van de MFK-bepalingen kunnen worden vrijgemaakt.
- De Commissie overweegt in overleg met de lidstaten een gecombineerd gebruik van financiering uit de EU-begroting en de nationale begrotingen, in afwachting van een besluit over de voortzetting daarvan in de volgende MFK-periode.
- Zo nodig en mogelijk zet de Commissie een versterkt mechanisme voor monitoring in derde landen op dat aansluit bij de bestaande regelingen van de lidstaten. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van de speciale videoconferenties voor afzonderlijke migratieroutes, als daarvoor wordt gezorgd in het kader van de blauwdruk. Daarnaast kunnen verbindingsfunctionarissen worden uitgezonden naar of ingezet in de belangrijkste landen van herkomst, doorreis en/of bestemming.
- Als de EU en een derde land een statusovereenkomst hebben gesloten, zet Frontex grensbeheerteams in om de autoriteiten van dat derde land te helpen bij het toezicht op zijn grenzen.
- Wanneer zich een ernstige of noodsituatie voordoet in verband met de externe dimensie van migratie, activeert de EDEO zijn crisisresponsmechanisme. In voorkomend geval wordt gebruikgemaakt van de individuele elementen van het crisisresponsmechanisme: de crisisvergadering, de crisiscel, het crisisplatform en de taskforce.
- De delegaties van de EDEO vervullen in nauwe samenwerking met de Commissie hun respectieve rollen voor, tijdens en na een crisis. Zo zorgen zij voor situationeel bewustzijn, maar ook voor de uitvoering van de diplomatieke, politieke en operationele respons van de EU.

- De EDEO mobiliseert functies van het directoraat Geïntegreerde aanpak van veiligheid en vrede, het civiel plannings- en uitvoeringsvermogen, het militaire plannings- en uitvoeringsvermogen en de missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, om het aangewezen coördinerende platform te updaten in het kader van de functies situationeel bewustzijn en paraatheid (veerkracht).

Maatregelen in de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU

- In de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU worden nationale noodplannen/maatregelen inzake grensbeheer, opvang en asiel geactiveerd.
- De lidstaten verstrekken informatie over de operationele situatie, lacunes en behoeften aan de buitengrenzen van de EU.
- Op verzoek van een lidstaat aan de buitengrens van de EU kan het Uniemechanisme voor civiele bescherming worden geactiveerd om de nodige bijstand te verlenen.
- Rond de gebieden waar de druk het hoogst is, wordt de grensbewaking in samenwerking met de Commissie en de EU-agentschappen versterkt.
- Op verzoek van de lidstaten zorgt Frontex voor versterking van bestaande gezamenlijke operaties of voor de inzet van snelle grensinterventieteams.
- Het EASO zet in overleg met de lidstaten personeel en uitrusting in voor bijstand op het gebied van opvang en asiel.
- Europol zet in overleg met de lidstaten zijn personeel/uitrusting/verbindingsofficieren in om migranten bij aankomst aan veiligheidscontroles te onderwerpen.
- Frontex ondersteunt in overleg met de lidstaten terugkeeractiviteiten door terugkeerspecialisten in te zetten en terugkeeroperaties via charter- of lijnvluchten te organiseren en coördineren, ook wat betreft begeleiders en toezichhouders.
- De Commissie stelt in de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU Europese regionale taskforces (EURTF) samen om de informatie-uitwisseling te vereenvoudigen en de coördinatie tussen alle belanghebbenden te bevorderen.
- Op de plaatsen waar de druk hoog is, worden hotspots en opvangcentra opgericht, waarbij de relevante nationale autoriteiten voor het personeel zorgen. De EU-agentschappen verlenen ondersteuning in de vorm van de nodige informatiesystemen op het gebied van migratie en veiligheid.
- De Commissie zet in de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU personeel in om bijstand te verlenen bij de coördinatie van de responsacties.
- In overleg met de lidstaten bepaalt de Commissie de hoofdlijnen van de publiekscommunicatie over een crisissituatie. Zij maakt gebruik van de meest doeltreffende communicatiemiddelen, waaronder het IPCR-forum, om deze berichten te verspreiden en desinformatie te bestrijden.
- In overleg met de lidstaten werkt de Commissie naargelang het geval samen met de belangrijkste internationale organisaties (met name de UNHCR en de IOM) en belangrijke ngo's om te zorgen voor toereikende aanvullende maatregelen in de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU.
- De Commissie stelt de projecten inzake begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie ter beschikking van de lidstaten.
- Op basis van de analyse van de behoeften van de lidstaten herziet en activeert de Commissie de middelen die beschikbaar zijn uit hoofde van alle relevante (interne en externe) financieringsinstrumenten, met inbegrip van de eventuele noodcomponenten.
- In uitzonderlijke omstandigheden, als de bovengenoemde financiering niet toereikend is, gaat de Commissie na of er op basis van de MFK-bepalingen aanvullende middelen moeten worden vrijgemaakt.
- De Commissie overweegt in overleg met de lidstaten een gecombineerd gebruik van financiering uit de EU-begroting en de nationale begrotingen, in afwachting van een besluit over de voortzetting daarvan in de volgende MFK-periode.
- Lidstaten die geen druk ondervinden, kunnen de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU helpen door uitrusting, materieel, personeel en gespecialiseerd personeel ter beschikking te stellen. Ook kunnen zij aanbieden over te gaan tot vrijwillige herplaatsing van migranten en personeel in te zetten bij operaties van EU-agentschappen.
- Lidstaten die geen druk ondervinden, kunnen meebetalen aan aanvullende financiële oplossingen voor de uitvoering van de noodmaatregelen.

Maatregelen in andere lidstaten die druk ondervinden

- In andere lidstaten die druk ondervinden, worden nationale noodplannen/opvang- en asielmaatregelen in werking gesteld.
- Deze lidstaten verstrekken ook informatie over de operationele situatie, lacunes en behoeften.
- Op verzoek van een lidstaat die druk ondervindt, kan het Uniemechanisme voor civiele bescherming worden geactiveerd om de nodige bijstand te verlenen.
- De Commissie stelt in andere lidstaten die druk ondervinden, Europese regionale taskforces (EURTF) samen om de informatie-uitwisseling te vereenvoudigen en de coördinatie tussen alle belanghebbenden te bevorderen.
- Frontex ondersteunt in overleg met de lidstaten terugkeeractiviteiten door terugkeerspecialisten in te zetten en terugkeeroperaties via charter- of lijnvluchten te organiseren en coördineren, ook wat betreft begeleiders en toezichthouders.
- Het EASO zet in overleg met de lidstaten personeel en uitrusting in voor bijstand op het gebied van opvang en asiel.
- Europol zet zijn personeel/uitrusting/verbindingsofficieren in om migranten bij aankomst aan veiligheidscontroles te onderwerpen.
- De Commissie zet in de lidstaten die druk ondervinden, personeel in om bijstand te verlenen bij de coördinatie van de responsacties.
- In overleg met de lidstaten bepaalt de Commissie de hoofdlijnen van de publiekscommunicatie. Zij maakt gebruik van de meest doeltreffende communicatiemiddelen, waaronder het IPCR-platform, om deze berichten te verspreiden en desinformatie te bestrijden.
- In overleg met de lidstaten werkt de Commissie samen met de belangrijkste internationale organisaties (met name de UNHCR en de IOM) en belangrijke ngo's om te zorgen voor toereikende aanvullende maatregelen in de andere lidstaten die druk ondervinden.
- De Commissie stelt de projecten inzake begeleidde vrijwillige terugkeer en re-integratie ter beschikking van de lidstaten die druk ondervinden.
- Op basis van de analyse van de behoeften van de lidstaten herzielt en activeert de Commissie de middelen die beschikbaar zijn uit hoofde van alle relevante (interne en externe) financieringsinstrumenten, met inbegrip van de eventuele noodcomponenten.
- In uitzonderlijke omstandigheden, als de bovengenoemde financiering niet toereikend is, gaat de Commissie na of er aanvullende middelen op basis van de MFK-bepaling kunnen worden vrijgemaakt.
- De Commissie overweegt in overleg met de lidstaten een gecombineerd gebruik van financiering uit de EU-begroting en de nationale begrotingen, in afwachting van een besluit over de voortzetting daarvan in de volgende MFK-periode.
- Lidstaten die geen druk ondervinden, kunnen de lidstaten die wel druk ondervinden, helpen door uitrusting, materieel, personeel en gespecialiseerd personeel ter beschikking te stellen. Ook kunnen zij aanbieden over te gaan tot vrijwillige herplaatsing van migranten en personeel in te zetten bij operaties van EU-agentschappen.
- Lidstaten die geen druk ondervinden, kunnen meebetalen aan aanvullende financiële oplossingen voor de uitvoering van de noodmaatregelen.

FIGUUR 1

Dit schema is een visuele weergave van de gelaagde structuur van de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie.

Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie

